

TC 002.046/2005-0

Natureza: Recurso de Revisão.

Unidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – 11º Distrito Rodoviário Federal/MT.

Recorrentes: Gilton Andrade Santos (ex-Procurador Chefe do 11º DRF, CPF 074.168.816-68) e Wagner Pereira Moura (ex-Chefe Substituto do 11º DRF, CPF 068.382.351-53);

Advogado: Pedro Eloi Soares, OAB/DF 1586-A e outros (doc. 16, p. 21), representando o Sr. Gilton Andrade Santos, e Luciana Borges Moura, OAB/MT 6.755 e outros (doc. 10, p. 18), representando o Sr. Wagner Pereira Moura.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Pagamento irregular de desapropriação em via administrativa. Citação. Rejeição das alegações de defesa. Contas irregulares. Débito solidário. Multa. Acórdão 1.203/2007 – 1ª Câmara. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Negativa de provimento. Acórdão 1.203/2007, mantidos pelos Acórdãos 3.781/2007 e 1.916/2009, todos da 1ª Câmara. Recursos de Revisão. Conhecimento. Análise da repercussão do Acórdão 1.880/2010 – Plenário sobre os presentes autos. Negativa de provimento. Ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.

Trata-se de Recursos interpostos por Gilton Andrade Santos (doc. 28, p. 3-6) e Wagner Pereira Moura (doc. 30, p. 2-23), por intermédio de advogado, contra o Acórdão 1.203/2007 (doc. 7, p. 17-18), mantido pelos Acórdãos 3.781/2007 (doc. 8, p. 3) e 1.916/2009, todos da 1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as suas contas, condenou-o em débito solidário e aplicou-lhe multa.

FUNDAMENTOS DA DECISÃO RECORRIDA

2. Os autos versam sobre tomada de contas especial instaurada pelo inventariante do extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagens – DNER, e concluída pelo Ministério dos Transportes, por determinação da Decisão 850/2000-TCU Plenário, tendo em vista irregularidades nas desapropriações de imóveis pela via administrativa no 11º Distrito Rodoviário/MT.

3. Após a instrução regular, concluindo pela ocorrência do pagamento indevido de indenização referente à desapropriação consensual de terras no âmbito do 11º Distrito Rodoviário Federal/MT, com fundamento no art. 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/92, o Tribunal julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenou-os em débito solidário no valor de R\$ 21.100,00 (12/1/1999) e aplicou-lhes a multa prevista no art. 57 da referida lei, no valor de R\$ 2.000,00. Houve interposição de recursos de reconsideração, sendo-lhes negado provimento por meio do

Acórdão 3.781/2007 – 1ª Câmara, e também a oposição de embargos declaratórios, rejeitados por meio do Acórdão 1.916/2009 – 1ª Câmara.

4. Inconformados, os responsáveis interpuseram os presentes recursos de revisão.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. Os exames preliminares de admissibilidade (doc. 29, p. 41-43 e doc. 30, p. 50-52), ratificados pelo E. Representante do Ministério Público junto ao TCU (doc. 29, p. 50 e doc. 30, p. 55), haviam concluído, respectivamente, pelo conhecimento do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Gilton Andrade Santos e pelo não conhecimento do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Wagner Pereira Moura, por ausência de pressupostos recursais.

6. Nada obstante, o E. Relator, Ministro Raimundo Carreiro (doc. 29, p. 51-52), entendeu por que fossem ambos os recursos conhecidos e analisados no mérito, considerando a necessidade de se avaliar as repercussões do Acórdão 1.880/2010 – Plenário sobre os presentes autos, deliberação aquela que firmou entendimento sobre a responsabilização nos processos originados da determinação da Decisão 850/2000-TCU Plenário, tendo em vista irregularidades nas desapropriações de imóveis pela via administrativa no 11º Distrito Rodoviário Federal. De ordem do E. Relator, efetuamos a presente análise.

EXAME TÉCNICO

7. A seguir serão expostos, de maneira sintética, os argumentos apresentados pelo recorrente, seguidos de análise.

Responsável: Gilton Andrade Santos (ex-Procurador Chefe do 11º DRF)

8. **Argumento.** O recorrente se insurge contra o fato de estarem sendo confundidas, pelo Tribunal, as responsabilidades do administrador público e do parecerista, cuja manifestação possui cunho meramente opinativo. Menciona que a legislação que define as atribuições do procurador federal; o “princípio da imunidade”, inscrito no art. 133 da Constituição; o Estatuto da OAB; e o Regimento Interno do extinto DNER. Também invoca o fato de não ser ordenador de despesas, portanto, não ter contas a prestar perante esta Corte.

9. Menciona declarações de terceiros em processo judicial à época, no sentido de que eram os engenheiros responsáveis que possuíam habilitação técnica para apontar as dimensões alcançadas pelas obras rodoviárias e os valores resultantes da desapropriação, razão pela qual o ora recorrente não tinha condições de questionar a avaliação realizada pela engenharia do DNER.

10. Pondera que suas atribuições regimentais não abarcam a expedição de atos administrativos, mas sim pareceres jurídicos, os quais não vinculam o gestor. Mencionando jurisprudência, aduz que o advogado não possui legitimidade nem competência para questionar conteúdos técnicos. No caso, não lhe competia questionar traçados rodoviários, propriedade afetadas ou cálculos de avaliação das desapropriações.

11. Nesse contexto, avulta-se descabida a condenação do recorrente ao pagamento de R\$ 782.090,00, sendo que sua função limitou-se a emitir opinião, a qual não se confunde com o ato administrativo. Menciona jurisprudência do STF favoravelmente à sua tese.

12. Desse modo, requer seja o recurso conhecido e provido, afastando-se a sua responsabilidade.

13. **Análise.** O recorrente não possui razão.

14. Em suma, argumenta em torno da natureza opinativa do parecer jurídico, ausência de competência no que tange aos aspectos técnicos e que sua manifestação foi opinativa e adstrita aos conteúdos de natureza legal. Tal argumentação, porém, não inova nos presentes autos, onde foi rechaçada na decisão recorrida, e tampouco nos inúmeros processos no âmbito desta Corte nos

quais o recorrente foi responsabilizado em razão de pagamento indevido de indenização referente à “desapropriação consensual” de terras no âmbito do 11º Distrito Rodoviário Federal/MT.

15. Examinando os autos, percebe-se infundada a alegação de que sua participação nos fatos teria se limitado à emissão de parecer jurídico de cunho opinativo. Diferentemente do alegado, está caracterizada no processo – e devidamente evidenciada na decisão recorrida –, sequência de atos que culminou no pagamento indevido, tendo-se que o Sr. Gilton Andrade Santos, na condição de Procurador-Chefe do 11º DRF, ora recorrente, conduziu todo o processo administrativo desapropriatório, solicitou e acolheu descrição, localização e avaliação inidôneas referentes ao imóvel, assinou, conjuntamente com o Chefe do 11º DRF, escritura pública de desapropriação de imóvel declarado de utilidade pública, para fins de afetação rodoviária federal, culminando na assinatura da ordem bancária que viabilizou o recebimento indevido de recursos por parte do beneficiário supostamente ex-proprietário.

16. Quanto à responsabilização do parecerista jurídico, esta Corte tem entendimento firmado no sentido de que pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for obrigatório – caso em que há expressa exigência legal - ou mesmo opinativo. Embora não exerça função de execução administrativa, nem ordene despesas ou utilize, gere, arrecade, guarde e administre bens, dinheiros ou valores públicos, o parecerista jurídico pode ser arrolado como responsável por este Tribunal, pois o art. 71, inciso II, da Constituição Federal responsabiliza aqueles que derem causa a perda, extravio “ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário”.

17. A responsabilização solidária do parecerista por dolo ou culpa decorre da própria Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), a qual, em seu art. 32, dispõe que o “advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa”. A disciplina do art. 186 do Código Civil conduz à mesma conclusão, ao estatuir o seguinte: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. Ademais, complementando o dispositivo citado, o art. 927 do mesmo código traz a seguinte previsão: “Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”. Assim, existindo parecer que por dolo ou culpa induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da administração pública, poderá ensejar a responsabilização pelas irregularidades e prejuízos aos quais tenha dado causa.

18. O Supremo Tribunal Federal, tratando sobre a responsabilização de procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico, admitiu a responsabilidade solidária do parecerista em conjunto com o gestor, conforme voto condutor proferido em julgamento do Plenário (MS 24631/DF, de 9/8/2007, Rel. Ministro Joaquim Barbosa):

“Nos casos de definição, pela lei, de vinculação do ato administrativo à manifestação favorável no parecer técnico jurídico, a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão, e assim, em princípio, o parecerista pode vir a ter que responder conjuntamente com o administrador, pois ele é também administrador nesse caso”. (grifamos)

19. Voltando para a responsabilidade do ora recorrente, tendo ele contribuído decisivamente num processo administrativo com a indevida finalidade de efetuar pagamento a beneficiário suposto ex-proprietário, incorreu em ato que caracteriza desvio de recursos públicos, motivando o julgamento pela irregularidade de suas contas, condenação solidária ao ressarcimento e aplicação de multa. Enfatizamos que tal participação não se limitou à emissão de parecer jurídico, mas sim conjunto de atos que resultaram no pagamento indevido, inclusive com solicitação e acolhimento de descrição, localização e avaliação inidôneas referentes ao imóvel e a assinatura da escritura pública.

20. Também ressaltamos que em nada obsta a responsabilização do recorrente o fato de ele não integrar o rol de responsáveis do órgão, visto que, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição, “*prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (...) ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária*”, bem como do disposto no art. 71, inciso II, que prevê a possibilidade de serem julgadas “*as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público*”.

Responsável: Wagner Pereira Moura, ex-Chefe Substituto do 11 ° DRF.

21. **Argumento.** O recorrente aduz que não pode ser responsabilizado pelo pagamento questionado, pois não poderia ter conhecimento quanto ao embasamento legal e que aquele ato não era de sua competência. Ademais, pondera que os processos de responsabilização se originaram em Brasília/DF, onde vários pagamentos foram realizados.

22. Alega não ser razoável se exija do ora recorrente que tivesse conhecimento do trâmite do processo de desapropriação, sendo que sua atuação se limitou a assinar o pagamento em substituição ao responsável titular. Nisso, ressalta que o processo já havia sido concluído, aprova e a verba liberada pela Diretoria Geral do DNER em Brasília. Não caberia a um funcionário da regional questionar os atos e decisões da Diretoria Geral do DNER em Brasília.

23. Menciona que todos os processos de desapropriação iniciaram na gestão anterior à do ora recorrente e que o setor responsável pelos processos desapropriatórios no DNER/MT era a Procuradoria Regional, pela qual era responsável o Procurador Chefe, Dr. Gilton Andrade Santos, conforme competências da Procuradoria do Distrito Rodoviário descrita no art. 100 do Decreto 1.911/1996 (Regimento Interno do DNER).

24. Também menciona as competências da Procuradoria Geral do DNER, bem como de seus setores, a Divisão de Consultoria e de atos jurídicos e a Divisão de Contencioso e Desapropriação, para concluir que se concentrava na Procuradoria-Geral, em Brasília, a competência de todo o processo de desapropriação.

25. Pondera que a responsabilidade administrativa deve resultar de violação de normas pelo servidor competente para a prática do ato, o que não era o caso do ora recorrente, tampouco do 11º Distrito Rodoviário Federal, que não possuía autonomia para decidir a quem pagar indenizações. Indica como responsáveis, no caso, a Procuradoria-Geral e a Diretoria-Geral do DNER.

26. Aduz que na fiscalização do TCU à época no se constatou superfaturamento de valores, mas apenas erros formais, inobservância de regras da Administração Pública. Menciona observações que aduz serem de funcionário do TCU (fls. 1790/1791), no sentido de “*que s pagamentos citados foram realizados com base em pareceres da Procuradoria Distrital do DNER, que os três pagamentos em questão envolvem apenas irregularidades formal, pois não houve superfaturamento dos valores, mas apenas inobservância de regras da Administração Pública...que cabia a Procuradoria do DNER identificar as irregularidades e apontá-las ao ordenador de despesa...*”.

27. Assim, aduz que houve apenas erro formal na instrução do processo administrativo, a qual, aliás, não lhe competia, mas sim à Procuradoria do DNER. Também alega que não houve dano ao erário e que a condenação a ele imposta se mostra desproporcional, mormente porque haveria entendimento nesta Corte de que erros formais não induzem solidariedade no débito, no máximo, aplicação de multa. Menciona que o PAD que ensejou sua demissão foi anulado.

28. Alega que não participava da elaboração do Plano Anual de Desapropriação, nem protocolava pedidos das partes interessadas, tampouco tomava conhecimento dos resultados dos laudos topográficos e avaliações, funções da Procuradoria Distrital. Aduz não ter participado dos

atos e que, portanto, não lhe podem ser imputadas a conclusão sobre os valores ou a prescrição/decadência do direito dos expropriados.

29. Aduz não ser razoável se exigir dele que tivesse conhecimento jurídico ou que discordasse dos pareceres jurídicos, como pudesse saber que a indenização era descabida, porquanto referentes a áreas já pertencentes à União ou que o pagamento deveria ocorrer mediante indenização e não desapropriação.

30. Menciona excertos do processo administrativo disciplinar, no sentido da ausência de sua responsabilidade, tendo sido induzido por pareceres das procuradorias regional e geral do DNER. Pondera ainda que praticou os atos em substituição ao Titular do órgão, não tendo, portanto, conhecimento de todos os atos praticados por aquele, que não influenciou o pagamento consensual e que não decidiu os critérios para definição dos beneficiários. Ademais, lembra que tais competências regimentais nem eram suas.

31. Requer seja afastada a sua responsabilidade.

32. **Análise.** O recorrente não possui razão.

33. Sua responsabilidade solidária decorreu do fato de ter autorizado a emissão de nota de empenho e assinado a ordem bancária por meio das quais foi realizado o pagamento indevido de indenização. Tenta eximir-se dessa responsabilidade, ao argumento de inexigibilidade de conduta diversa e responsabilidade exclusiva das Procuradorias Geral e Regional, bem como da Diretoria-Geral do extinto DNER, razão pela qual aduz não ser razoável esta Corte pretender que não efetuasse o pagamento.

34. Em que pese o alegado, não é possível desconsiderar que o recorrente autorizou tal pagamento na qualidade de ordenador de despesas, quando respondia pela Chefia do 11º Distrito Rodoviário Federal, mesmo que em substituição ao titular, tornando-se responsável por eventuais prejuízos causados ao erário em razão de atos onerosos praticados no exercício da função, como dispõem o art. 90 do Decreto-lei 200/67, e o art. 39 do Decreto 93.872/86.

35. Assim firmada a responsabilidade do ordenador de despesa, o agente público traz para si o ônus de justificar os atos onerosos praticados no exercício de tal encargo, sujeitando-se à responsabilização por irregularidades na realização da despesa pública.

36. De outra parte, é certo que o ordenador de despesa isenta-se de responsabilidade pelos atos praticados por agente subordinado que tenha exorbitado das suas ordens. Todavia, não é o que ocorreu nos presentes autos. A propósito, no que tange à responsabilização dos agentes públicos, verifica-se a responsabilidade compartilhada entre Chefe do 11º DRF, ora recorrente, e o Procurador-Chefe do 11º DRF, respectivamente, quem realizou o pagamento indevido e quem conduziu o processo que o fundamentou.

37. Ademais, especulações sobre uma eventual responsabilidade de outros agentes não afastam a responsabilização do próprio recorrente pela irregularidade, tendo o Tribunal considerado responsáveis o Chefe Substituto e o Procurador-Chefe do 11º DRF à época, solidariamente com o beneficiário da indenização indevida. No mais, ressalta-se que a imputação de responsabilidade nos processos do TCU não se limita por eventual disposição/interpretação das normas internas das entidades, sendo passível de aferição somente no caso concreto.

38. Por fim, ressaltamos que, após manifestação do Titular da Secretaria de Recursos, deverão os autos ser encaminhados ao Ministério Público junto ao TCU, para pronunciamento.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

39. Examina-se a repercussão nos presentes autos dos entendimentos firmados por meio do Acórdão 1.180/2010 – Plenário, uma questão suscitada pelo E. Relator tendo em vista que o

presente processo já havia recebido instrução de mérito quando da prolação daquele Acórdão paradigma (doc. 29, p. 51-52).

40. Nesse sentido, no que interessa à análise, transcreve-se as diretrizes firmadas no Acórdão 1.180/2010 – Plenário para uniformização de julgamento das tomadas de contas especiais instauradas em decorrência da Decisão 850/2000-TCU Plenário:

“9.2.1. ex-proprietários de terras esbulhadas pela União, em processo de desapropriação indireta, podem ser indenizados por iniciativa da administração, de ofício ou por provocação de terceiros, desde que respeitados os comandos constitucionais, os princípios jurídicos cabíveis e as regras aplicáveis;

(...)

9.2.3. o ex-proprietário responderá pelo débito, solidariamente com os ex-gestores, se restar comprovado que houve má-fé no procedimento de avaliação do valor do imóvel, ou em falsidade do título de propriedade ou de qualquer outro comprovante que suportou o pagamento da indenização;

*9.2.4. a ocorrência da prescrição vintenária, a teor da Súmula 119 do STJ, tem presunção **juris tantum**, admitindo-se prova em contrário por meio de documentação idônea, hipótese em que o ônus recairá sobre os interessados arrolados nos autos de tomada de contas especial;*

9.2.5. nos casos em que tenha ocorrido a prescrição vintenária, tendo o proprietário esbulhado recebido a indenização de boa-fé, não cabe a repetição do indébito (imputável ao beneficiário), em face do que prescreve o art. 882 do Código Civil, devendo responder pelos prejuízos apenas os agentes públicos que deram causa ao pagamento das dívidas prescritas;”

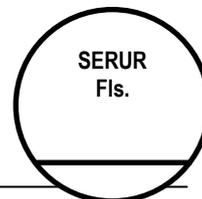
41. No que tange aos entendimentos contidos nos itens 9.2.1 e 9.2.4, não se subsumem ao caso concreto, haja vista que a iniciativa da administração era descabida, haja vista a caducidade (ocorrida em 1987) do decreto de utilidade pública datado de 16/1/1982 e a prescrição vintenária do direito de indenização do suposto ex-proprietário (ocorrida em 1992), considerando que o requerimento de indenização somente foi protocolado em 9/4/1996. Ressalta-se, ademais, várias inconsistências na documentação suporte da indenização produzida pelo próprio DNER. Assim, resta incólume a conclusão pela ocorrência de prejuízo ao erário e a responsabilização dos agentes do DNER.

42. Todavia, sobre os entendimentos contidos nos itens 9.2.3 e 9.2.5, a nosso ver, parece possível que o Tribunal, com respaldo naquelas conclusões do Acórdão 1.180/2010 – Plenário, venha a concluir pelo afastamento da responsabilidade do Sr. João Pedro da Silva, beneficiário suposto ex-proprietário nestes autos. A propósito, tirando o fato de ter formulado requerimento por pretensão prescrita, não vislumbramos evidências de que tenha praticado atos má-fé ou apresentado documentos inidôneos, podendo-se inferir que formulou sua pretensão após ser alertado por responsáveis pelo 11º DRF a respeito da existência de um suposto direito.

43. Nada obstante, considerando que o Sr. João Pedro da Silva não interpôs recurso e que a controvérsia envolvendo responsabilização nas tomadas de contas especiais instauradas em decorrência da Decisão 850/2000-TCU Plenário, tratada no Acórdão 1.180/2010 – Plenário, não é matéria de ordem pública que pudesse ser corrigida de ofício pelo Tribunal, nossa proposta é no sentido de se dar ciência ao Ministério Público junto ao TCU para que avalie a conveniência e a oportunidade de interpor recurso para reformar o Acórdão prolatado nos presentes autos, sendo o caso, para afastar a responsabilidade do Sr. João Pedro da Silva.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo:



a) conhecer dos Recursos de Revisão interpostos por Gilton Andrade Santos e Wagner Pereira Moura e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se o Acórdão 1.203/2007 – 1ª Câmara;

b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessadas;

c) dar ciência ao Ministério Público junto ao TCU para que, considerando os entendimentos firmados no Acórdão 1.180/2010 – Plenário, avalie a conveniência e a oportunidade em interpor recurso contra o Acórdão prolatado nos presentes autos, visando a um possível afastamento da responsabilidade do Sr. João Pedro da Silva, beneficiário supostamente ex-proprietário, o qual não apresentou recurso nestes autos.

Secretaria de Recursos, em 10 de abril de 2012.

(Assinado Eletronicamente)

MATEUS PAULINO DA SILVA
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 6481-5

Especialista Sênior - Portaria-CCG 11 de 8/3/2012